

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice*

Theoretical and Practical Aspects Connected to the Administration of Justice

Pavel Šámal**, Katarína Deáková***

Abstrakt

Článek pojednává o teoretických a praktických aspektech spojených se správou justice. Po nastínění teoretických modelů správy soudnictví je podrobněji rozebrána podoba ministerského modelu fungujícího v Spolkové republice Německo a je poukázáno na negativní zkušenosti s fungováním soudních rad na Slovensku a v Maďarsku. Další část příspěvku analyzuje jednotlivé aspekty správy justice v České republice a v souvislosti s tím upozorňuje na nedostatky a úskalí současného modelu. Přestože absence Nejvyšší rady soudnictví nemusí představovat strukturální nedostatek systému, orgán typu Nejvyšší rady soudnictví podílející se na správě soudnictví, jehož působnost, odpovídající struktura a způsob ustavení jsou přesně vymezeny, může být vhodným aktérem k řešení nedostatků české justice. V závěru se článek zaměřuje na aspekty vytvoření a uspořádání nejvyšší rady soudnictví v České republice.

Klíčová slova

Správa justice; nejvyšší rada soudnictví; ministerský model; Súdna rada Slovenskej republiky; Národní justiční kancelář.

Abstract

The article traces the theoretical and practical aspects associated with the court administration. After a brief excursion into the theoretical models of court administration, the ministerial model in Germany is analysed in more details and the negative experience with functioning of judicial councils in the Slovak Republic and Hungary is discussed. Subsequently the article analyses the court administration in the Czech Republic in detail and draws attention to the shortcomings and pitfalls of the current model. Although the absence of the Judicial Council does not necessarily represent a structural deficiency of the system, an institution like

* Příspěvek byl zpracován v rámci vědeckovýzkumného záměru Právnické fakulty UK v Praze PROGRES Q02 „Právo v měnícím se světě“.

** Prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., předseda Nejvyššího soudu; Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislavě, Slovenská republika / President of the Supreme Court of the Czech Republic; Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovak Republic / E-mail: pavel.samal@nsoud.cz

*** Mgr. Bc. Katarína Deáková, poradkyně Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu, Brno / Advisor of the Department of Analytics and Comparative Law, The Supreme Court of the Czech Republic, Brno, Czech Republic / E-mail: katarina.deakova@nsoud.cz

the Judicial Council involved in the administration of judiciary, whose competence, appropriate structure and method of establishment will be precisely defined, could represent an appropriate way to address the weaknesses of the Czech court administration. In conclusion, the article focuses on the aspects of establishment and organisation of the Judicial Council in the Czech Republic.

Keywords

Administration of Justice, High Council of the Judiciary; the Ministerial Model; the Judicial Council of the Slovak Republic; National Office for the Judiciary.

Úvod

Předmětem akademických debat v posledních letech v České republice je nejenom dopad zásadních soudních rozhodnutí, ať už soudů evropských či vnitrostátních, na společnost, nýbrž také vliv ústavně-politického rámce na chod justice a na to navazující řešení **správy soudnictví**, a to včetně problematiky zřizování nejvyšších rad soudnictví. Tento příspěvek se zabývá problematikou nejvyšších rad soudnictví v českém právním prostředí, a to zejména v kontextu potřeby zajištění nezávislosti a funkčnosti justice, mapuje hlavní argumenty týkající se ustanovení instituce daného typu se současným zasazením projednávané materie do komparativního rámce.

Po krátkém exkurzu o teoretických modelech rad soudnictví se příspěvek věnuje empirii jednotlivých modelů uspořádání správy soudnictví a poukážeme na jejich možné implikace pro českou justici. Výběr zkoumaných zemí reflektuje veřejnou debatu, v níž se někteří představitelé zejména výkonné moci kloní k německému modelu ministerské správy a kritizují zřizování nejvyšších rad soudnictví v některých postkomunistických zemích. V této souvislosti bude zejména poukázáno na slovenské či maďarské zkušenosti s praktickým fungováním rady soudnictví a z těchto příkladů vyvozené často obecné a systematické závěry.

1 Modely správy soudnictví a nejvyšších rad soudnictví

Debata o nejvyšších radách soudnictví vyžaduje mimo kategorizace jednotlivých typů nejvyšších rad soudnictví zvláště **rozlišení mezi různými typy soudní správy**: i) správou ministerskou, ii) modelem soudní rady, iii) modelem soudní správy, iv) hybridními modely a na závěr z hlediska historického v) modelem socialistickým.

V **modelu ministerském** náleží klíčová role při jmenování a přidělování soudců i při správě soudů ministerstvu spravedlnosti. Moc a správa se nicméně nesoustřeďuje pouze v rukou ministerstva spravedlnosti, nýbrž se na ní podílejí i další aktéři v podobě předsedů odvolacích a nejvyšších soudů, prezident dané země, ombudsman či jiné profesní organizace. Ministerský model tedy nelze ztotožnit s modelem administrativy soudnictví výlučně přenechaným exekutivě. Čistá podoba ministerského modelu, kde

by se absolutně všechny pravomoci týkající se správy soudnictví koncentrovaly v rukou ministerstva, představovala předmět kritiky a dnes se s ní již nesetkáváme.

Model soudní rady (neboli Nejvyšší rady soudnictví) staví na nezávislém orgánu, který je situován mezi soudnictví na straně jedné, a politicky odpovědnou moc zákonodárnou reprezentovanou parlamentem a moc výkonnou reprezentovanou vládou na straně druhé. Soudní rady v tomto modelu disponují důležitými pravomocemi především v oblasti personálních otázek, zejména při jmenování soudců či výkonu disciplinárních pravomocí. Samozřejmě mají i jisté kompetence v oblastech správy, soudního managementu či rozpočtu, důraz je však kladen na personální otázky. Model soudní rady je zastoupen v zemích jako Belgie, Bulharsko, Francie, Itálie, Litva, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko či Španělsko.¹

V případě **modelu soudní správy** je běžný management, rozpočtové otázky a správa soudnictví koncentrován u jiného orgánu, než je tomu v případě personálních otázek jako jmenování či přidělování soudců. Tento model lze ilustrovat na příkladu Dánska, kde je samospráva svěřena dvěma orgánům, a to dánské správě soudů (Domsolsstyrelsen) a Soudní radě pro jmenování (Dommerundnaevnelsesradet). Zatímco je soudní správa většinou svěřena nezávislé zprostředkovatelské organizaci, jmenování je obvykle vyhrazeno jinému nezávislému orgánu. Tento model má zastoupení také v Irsku, Norsku a Švédsku.

Kombinaci znaků různých způsobů a modelů správy obsahují tzv. **hybridní modely**, se kterými se můžeme setkat v Anglii a Walesu, Estonsku, od roku 2011 v Maďarsku, na Islandu, ve Švýcarsku a v evropských mikrostátech. I zde dochází často ke štěpení pravomocí mezi orgány jmenující soudce a mezi orgány odpovídající za zbytek správy soudů.

V **socialistickém modelu** byla správa justice zpravidla rozdělena mezi ministerstvo spravedlnosti a tři justiční instituce, úřad generálního prokurátora, nejvyšší soud a předsedy nižších soudů, přičemž všechny byly typicky pod kontrolou komunistické strany.²

Typologii uspořádání správy soudnictví lze znázornit také dualitou tzv. jižního a severního modelu.

1 BOBEK, Michal a David KOSAR. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, Lexington: Washington & Lee University School of Law, 2014, roč. 15, č. 7, s. 1257–1292. ISSN 2071-8322. Někdy je rámci modelu soudní rady vyvíjen specifický model pro postkomunistické země, např. KOSAR, David. In: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*. New York: Cambridge University Press, 2016. ISBN 978-1-107-11212-4; takový model soudní rady na základě své „the judicial leadership theory“ (JLT) s klíčovou rolí předsedů soudů specificky ve vztahu k postkomunistickému soudnictví nazývá Judicial Council Euro-model. K jeho charakteristice srov. s. 398 a násl. této posledně uvedené práce.

2 Srov. NEJVYŠŠÍ SOUD. *Plánovaná reforma justice* [online]. [cit. 2017-05-29], s. 16–17. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/print/Proverejnostamedia~Napsalionas~Planovana_reforma_justice~

V **jižním modelu**, který je kupříkladu zastoupen v Itálii, Francii či Španělsku, převzaly tzv. nejvyšší rady soudnictví od moci výkonné významné pravomoci v oblasti jmenování soudců a soudních funkcionářů, výkonu disciplinárních pravomocí nad nimi, dále v oblasti školení a odborné přípravy soudců.³

Soudním radám odpovídajícím **severnímu modelu** obvykle náleží ekonomické a správní pravomoci, jejich kompetence se týkají správy soudů (např. dohled nad přetížeností soudů, sjednocování a kvalita judikatury a běžná správa – otázky týkající se budov, personální otázky, odborná příprava soudců) a rozpočtové politiky soudů. Tento model nalezneme ve Švédsku, Dánsku, Nizozemsku či Irsku.⁴

2 Ministerský model v Německu

Zastoupení ministerského modelu správy justice nalezneme v evropském prostoru kromě České republiky v **Rakousku, Finsku a v Německu**, přičemž právě poukaz na funkčnost německého modelu se používá jako častý argument ve prospěch zachování tuzemské ministerské správy justice. Nelze však vyvozovat závěry o úspěšnosti daného modelu bez bližšího zkoumání konkrétní dělby a vymezení pravomocí ve vztahu k jednotlivým orgánům v dotčeném státě.

Ve vztahu k fungování justice jako celku a především ve vztahu k otázkám rozpočtovým a personálním, jako je výběr, jmenování, volba a povýšení soudců, nese v německém systému ministerské správy vůči veřejnosti odpovědnost člen vlády, a to v zásadě ministr spravedlnosti disponující potřebnou pravomocí, kterou vykonává ve stálém dialogu a spolupráci s justicií.

Ve **vzájemném vztahu exekutivy a soudnictví**, zejména s ohledem na ochranu nezávislosti soudců a omezení moci exekutivy či předsedů soudů nelze opomenout **přítomnost vyvažujících orgánů**. Jedná se o tzv. **prezídium** (Präsidium) sestávající z předsedy daného soudu a dalších soudců, jejichž počet je závislý na velikosti daného soudu, které má pravomoc rozhodovat o rozvrhu práce. V oblasti personálních otázek, zejména prvního a doživotního jmenování, povyšování či přidělení k jinému soudu, sehrává klíčovou roli **prezidiální poradní sbor** (tzv. Präsidialrat⁵), bez jehož vyjádření nelze učinit takové rozhodnutí. Členy Präsidialratu tvoří předseda soudu a volení soudci. Návrh předsedy soudu spolu s vyjádřením Präsidialratu se představitel ministrovi. V případě odlišného závěru ministra od vyjádření Präsidialratu se věc musí znovu prezentovat Präsidialratu.

3 VOERMANS, Wim. Councils for the judiciary in Europe: Trends and models. In: SEGADO, Francisco Fernandez. *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*. Madrid: Dykinson, S. L. – Libros, 2003, s. 2134. ISBN 84-9772-094-6.

4 Ibidem, s. 2135.

5 Hlavní úkol tohoto orgánu se na zemské úrovni lehce liší.

Spoluúčast při rozhodování či samotné spolurozhodování v otázkách obecného charakteru vykonává **soudcovská rada** (Richterrat) tvořená volenými soudci daného soudu. Tam, kde se předvídá spolurozhodování, nelze rozhodnutí učinit bez souhlasu soudcovské rady. Spolurozhodováním jsou dotčeny především otázky chování soudců, ochrany dat, zavedení nových pracovních metod či obecné otázky profesního vzdělávání. V oblastech organizačních změn soudů, rekonstrukce budov, individuálního profesního vzdělávání a především při žádostech o zvýšení počtu soudců či jiných zaměstnanců v rámci návrhu rozpočtu se soudcovské rady pouze spoluúčastní rozhodování. V disciplinárních věcech může dotčený soudce žádat o vyjádření soudcovské rady.⁶

Přes relativní funkčnost výše načrtnutého modelu jsou i v **Německu v posledních letech slyšet hlasy volající po zavedení soudní rady** (Nejvyšší rady soudnictví) a vyšší míry samosprávy, jedná se zejména o Německou unii soudců (Deutscher Richterbund). Ta své požadavky artikulovala v podobě vydání stanoviska s názvem „Samospráva justice“, v němž žádá větší finanční nezávislost, odpovědnost pouze vůči parlamentu a samostatné rozhodování v personálních otázkách. Místo ministra spravedlnosti by podle jejich návrhu pravomoci stran justice vykonávala justiční správní rada sestávající z 5 osob (soudců a státních zástupců).⁷ Členové justiční správní rady by byli voleni tzv. justičním volebním výborem sestávajícím z 10 poslanců zemských parlamentů, sedmi soudců, dvou státních zástupců a z jednoho advokáta s poradním hlasem.⁸

Ministerský model správy justice může představovat legitimní a funkční alternativu vůči modelu soudní rady, efektivita jeho fungování je nicméně podmíněna jak právní, tak politickou kulturou dané země. Funkčnost uspořádání ministerského modelu v jedné zemi tak nutně nemusí implikovat pozitivní dopad na celkový chod justice v jiné zemi. V této souvislosti lze poukázat na výstižnou formulaci Zdeňka Kühna, podle jehož slov zakládá nekonceptnost správy justice ve spojení s častým střídáním ministrů spravedlnosti diskontinuitu ministerského spravování justice. Vzniká tak pnutí mezi exekutivní diskontinuitou a kontinuitou justičního systému, které je doprovázeno voláním po opětovných reformách ze strany nově nastupujících ministrů.⁹

Při hodnocení a vyvozování dalších závěrů z **funkčnosti německé podoby ministerského modelu** nelze přehlížet **existenci brzd vůči ministru spravedlnosti**

6 FAUPEL, Rainer. The administration of the Judiciary in Germany. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie*, 13.–14. 5. 2015. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 49–51. ISBN 978-80-905562-5-6.

7 Selbstverwaltung der Justiz. *Deutscher Richterbund* [online]. [cit. 2017-04-06]. Dostupné z: <http://www.drb.de/positionen/selbstverwaltung-der-justiz.html>

8 Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz. *Deutscher Richterbund* [online]. [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: http://www.drb.de/fileadmin/docs/sv_gesetztentwurf_100325.pdf

9 KÜHN, Zdeněk. Nikdy nekončící debata o hledání optimální správy justice. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie*, 13.–14. 5. 2015. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 137. ISBN 978-80-905562-5-6.

a přítomnost dalších vyvažujících orgánů. Stabilita německých vlád a nízká míra fluktuace ministrů spravedlnosti na straně druhé umožňuje dosažení právě kýžené stability a kontinuity systému samotného.

3 Zkušenosti se soudními radami v Maďarsku a na Slovensku

Stejně jako efektivita německého modelu, tak negativní zkušenosti s maďarskou a slovenskou úpravou, bývají častou součástí argumentačního repertoáru námitek v rámci diskusí ohledně zavedení či nezavedení nejvyšší rady soudnictví v České republice.

Radou Evropy a Evropskou unií preferovaný **model uspořádání soudní rady** byl zastoupen i v **maďarské soudní správě až do reformy provedené v roce 2011**, kdy došlo k **přenesení pravomocí z Národní justiční rady** (Országos Igazságszolgáltatási Tanács) **na Národní justiční kancelář** (Országos Bírószági Hivatal). V rámci uvedené justiční reformy byla z Národní justiční rady, orgánu s dominancí soudců, přesunuta centrální správa soudů na jednu osobu (předsedu Národní justiční kanceláře). Vláda odůvodňovala nutnost této radikální změny selháním justiční reformy z roku 1997, jež v oblasti správy soudů zavedla tzv. soudcovskou autonomii. Vzniknuvší vysoká míra nezávislosti vytvořila podle vlády nepřehledný a nekontrolovatelný systém, který nezajistil efektivitu fungování.¹⁰

Odpovědnost za správu soudů v Maďarsku tak nově náleží podle čl. 25 Ústavy **předsedovi Národní justiční kanceláře**, přičemž Národní rada soudnictví má především kontrolní pravomoci vůči tomuto orgánu. Rozsáhlý kompetenční katalog předsedy Národní justiční kanceláře je obsažen v zákoně o organizaci soudů.¹¹ V rámci obecné centrální správy tak předseda sestavuje a každoročně aktualizuje dlouhodobé úkoly soudní správy, reprezentuje soudy, přijímá rozhodnutí, doporučení a pravidla pro soudy v rámci realizace úkolu správy soudů, může podávat legislativní návrhy týkající se otázek justice u okruhu osob oprávněných k podání legislativních návrhů, účastní se parlamentní rozpravy o zákonech týkajících se justice. Ve směru k samotné Národní justiční kanceláři vykonává řídicí pravomoci a navrhuje jmenování a odvolání jejích místopředsedů. Kompetenční katalog předsedy se dále doplňuje o rozpočtové pravomoci, o úkoly související s měřením nápadu a jeho rozdělováním, resp. sestavováním statistiky. Stran personálních otázek nelze opomenout jeho pravomoc vytvářet soudcovská místa, navrhopvat prezidentovi jmenování soudců, resp. při prvním jmenování přidělit soudce ke konkrétnímu soudu.

¹⁰ SZŐKE, Livia. *A bírói öniszolgáltatás megszűntetése*. [online]. [cit. 2017-04-06]. Dostupné z: http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_a_biroi_onigazgatas_megszuntetese_120313.pdf

¹¹ § 65 a 76 *zákona o organizaci soudů* (2011. évi CLXI törvény a bíróságok szervezeteiről és igazgatásáról) [online]. [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100161.TV

Zatímco tedy předseda Národní justiční kanceláře disponuje rozsáhlými kompetencemi, **Národní radě soudnictví je vyhrazena primárně kontrola centrální správy justice.** Ve světle výše uvedené silně disproporční dělby pravomocí mezi předsedou kanceláře a Národní radou soudnictví jakožto kolektivním orgánem je ze systematického hlediska také žádoucí reflektovat legitimizační zdroje těchto orgánů. Zatímco předseda kanceláře získává svůj devítiletý mandát bez možnosti znovuzvolení parlamentní volbou, přičemž ke zvolení je nutný zisk hlasů dvou třetin poslanců¹², 15členná Národní rada soudnictví je vedle virilního členství předsedy Kúrie volena výborem delegátů-soudců.¹³

Při **hodnocení hybridní podoby soudní rady v Maďarsku** a eventuálních generalizujících závěrů nelze přehlédnout vedle specifčnosti samotného systému správy justice ani tamní politické klima. Rozsáhlé pravomoci v oblasti jak běžné, tak personální správy justice má de facto monokratický orgán, předseda kanceláře, který vykonává svou funkci v délce devíti let. K jeho zvolení nutná ústavně zakotvená dvoutřetinová parlamentní většina sice budí zdání nutnosti širokého politicko-společenského konsensu při jeho volbě, nelze však v této souvislosti opomenout politické rozložení sil v maďarském parlamentu, tedy dvoutřetinovou jednobarevnou většinu v době první volby předsedy Národní justiční kanceláře.¹⁴ V této souvislosti je nutné zmínit i kritické hlasy¹⁵ poukazující na absenci explicitní zmínky nezávislosti soudnictví na úrovni ústavy.¹⁶

Negativní zkušenosti s maďarským, co do své podoby hybridním, modelem správy, jsou tak především spojeny s politickými specifiky země v rozhodné době provedení reformy v roce 2011 a v následujících letech, zároveň se zákonným nastavením umožňujícím nepřiměřenou koncentraci pravomocí v rukou jediné osoby, předsedy Národní soudní kanceláře.

Obdobně negativní konotace má i **slovenská podoba nejvyšší rady soudnictví**, byť ta se ve svém způsobu ustavení a nastavením pravomocí nevydala cestou hybridního orgánu, nýbrž převzala **charakteristické rysy tzv. euromodelu soudcovské samosprávy** doporučovaného mezinárodními organizacemi. Slovenská soudní rada je zakotvena v ústavní rovině a skládá se nejméně z poloviny ze soudců. Soudní rada má rozhodovací pravomoci v personálních otázkách správy soudnictví. Podle původní úpravy měl

¹² Čl. 25 odst. 6 Ústavy (Alaptörvény) [online]. [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV

¹³ § 88 a násl. *zákona o organizácii súdů* (2011. évi CLXI törvény a bíróságok szervezéséről és igazgatásáról) [online]. [cit. 2017-05-17]. Dostupné z: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100161.TV

¹⁴ První předsedkyně Národní justiční kanceláře, Handó Tünde, je zároveň manželkou poslance strany Fidesz, která měla v době volby dvoutřetinovou parlamentní většinu.

¹⁵ GRECO. *Evaluation report Hungary. Fourth evaluation round: Hungary* [online]. 2015 [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>

¹⁶ Článek 26 Ústavy Maďarska nicméně stanovuje, že soudci jsou nezávislí, podřízeni pouze zákonům a při rozhodování nepodléhají žádným pokynům.

předseda Nejvyššího soudu virilní členství. Soudní rada má osmnáct členů a konkrétně se skládá z devíti soudců volených soudci a po třech členech volených Národní radou, dále jmenovaných prezidentem a vládou.¹⁷

Takto ustavená silná nejvyšší soudní rada vzniknuvší v transformačním období ve spojení s personálním selháním dlouholetého předsedy, Štefana Harabina, vedla k izolaci personálně a mentálně neobměněné justice za hradbou ústavní nezávislosti nejvyšší rady soudnictví.¹⁸ Bývalý ministr spravedlnosti od června 2009 zastával nejenom funkci předsedy Soudní rady, nýbrž byl také opětovně zvolen na post předsedy Nejvyššího soudu. Ve funkci předsedy samosprávného orgánu justice a zároveň v čele Nejvyššího soudu setrval až do června 2014. Kumulaci funkce předsedy Nejvyššího soudu a Soudní rady vyřešila nakonec novela Ústavy, která souběh těchto funkcí vyloučila.¹⁹

K možnému politickému vlivu a **kumulaci funkcí předsedů soudů a členství v Soudní radě** se vyjádřil koncem roku 2015 i slovenský Ústavní soud. Ve svém nálezu ze dne 18. 11. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 2/2012, nevyhověl té části návrhu na vyslovení nesouladu s ústavou, kterou bylo napadeno ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z., o nezlučitelnosti výkonu funkce předsedu a podpředsedu soudu s funkcí člena Súdnej rady. Stran potenciálního konfliktu mezi dvěma orgány angažujícími se ve správě a řízení soudů je podle názoru slovenského ochránce ústavnosti nutné eliminovat dokonce zdání takového konfliktu. Působení soudních funkcionářů v Soudní radě činí z tohoto orgánu zpochybnitelnou instituci a vytváří prostor pro účinné prosazování stranických zájmů ministra spravedlnosti prostřednictvím jmenovaných funkcionářů obecných soudů. V případě jejich osoby se totiž jedná o plnou závislost na osobě ministra spravedlnosti, který má pravomoc je jmenovat a odvolávat z výkonu funkce, neplní-li povinnosti předsedy či místopředsedy soudu. V této souvislosti navíc nelze vyloučit ani riziko personální korupce navázané na možnost opakování vedoucí funkce na obecném soudě.²⁰

V reakci na nález slovenského Ústavního soudu vydala Soudní rada usnesení konstatující, že duální výkon funkce předsedy, resp. místopředsedy soudu a člena Soudní rady nevede k porušení etických povinností soudců. Učinila tak s odkazem na doktrínu tzv. hraničního orgánu. Na základě stanoviska Soudní rady je podle ústavní úpravy právě ona tím hraničním orgánem, který je výlučně oprávněný definitivně rozhodovat v otázkách dodržování etických pravidel chování soudců. V argumentaci se navíc poukazuje na chybějící ústavní působnost Soudní rady pro konstatování zániku či zachování některé z funkcí

17 Čl. 141a zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2017-03-06].

18 Srov. také příklady z Maďarska, Bulharska, Rumunska in BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o nejvyšší radě soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 17, s. 600. ISSN 1210-6410.

19 Ústavní zákon č. 161/2014 Z. z. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2017-03-06].

20 Bod č. 12.3 nálezu Ústavného soudu Slovenskej republiky ze dne 18. 11. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 2/2012.

člena rady či představitele orgánu řízení a správy soudů, na ústavněprávní neakceptovatelnost nepravé retroaktivity, resp. na plnění morální odpovědnosti setrvat ve funkci, která vznikla realizací ústavního práva na přístup k jiné veřejné funkci.²¹ Stanovisko slovenské Soudní rady tak vytvořilo pnutí mezi nálezem Ústavního soudu a legislativní úpravou²² na straně jedné a vnímáním zásad soudcovské etiky samotnými členy Soudní rady na straně druhé.

Generalizující závěry vyvozené z neblahé slovenské zkušenosti s daným systémem nastavením a personálním obsazením **by ovšem nebylo správné analogicky aplikovat na českou praxi** a v návaznosti na tyto úvahy a priori vylučovat vhodnost zakotvení Nejvyšší rady soudnictví v České republice.

Lze souhlasit s premisou, že zakládání silných nejvyšších rad soudnictví se jeví v období transformačního přerodu zemí střední a východní Evropy jako nevhodné. Nicméně jak českou justici, tak stav společnosti jako takové, již nelze v současné době považovat za transformující se systém.²³ Při hodnocení fungování jednoho z modelů soudní rady v konkrétní zemi je vhodné diferencovat, **nemusí být totiž dysfunkční samotný model, nýbrž jeho realizace v rukou konkrétních politiků a soudců.**²⁴ Navíc jakékoliv negativní zkušenosti z jiných zemí mohou posloužit jako empirický argument při debatách o konkrétním nastavení systému a možnosti se vyhnout obdobné situaci (např. nepřevzít virilní členství předsedů Nejvyšších soudů v Nejvyšší radě soudnictví, zakotvit vyloučení souběhu funkcí předsedy a místopředsedy soudu a člena Soudní rady atd.).

Nelze zároveň presumovat to, že v českém justičním prostředí by se do nejvyšší rady soudnictví nemohly dostat osobnosti, které by potenciálně mohly zneužít své pravomoci v rámci tohoto orgánu.²⁵ Kategorické odmítnutí takového scénáře, a to nikoliv pouze v českém prostředí, lze označit až jako naivně idealistický předpoklad o úplné absenci subjektů ve společnosti, které by byli s to získané pravomoci zneužít. Při zkoumání slovenských, resp. dokonce středo- a východoevropských konsekvencí při zavedení nejvyšší rady soudnictví se však lze domnívat, že státy tohoto regionu tvoří natolik jednotný

21 SÚDNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Stanovisko k nálezu Ústavného súdu č. 374/2015 Z. z.* [online]. [cit. 2017-04-06]. Dostupné z: <http://www.sudnarada.gov.sk/stanovisko-k-nalezu-ustavneho-sudu-sr-c-3742015-z-z/>

22 § 33 odst. 2 zákona č. 757/2004 Z. z., o súdoch: „*Funkcia predsedu súdu a podpredsedu súdu je nezlučiteľná s funkciou člena súdnej rady.*“

23 BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o nejvyšší radě soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 17, s. 603. ISSN 1210-6410.

24 VOS, Geoffrey. The role of Councils for the Judiciary in promoting effective Justice systems. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie*, 13.–14. 5. 2015. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 23. ISBN 978-80-905562-5-6.

25 Srov. KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*. New York: Cambridge University Press, 2016, s. 405. ISBN 978-1-107-11212-4.

celek, jak se na první pohled může zdát. Zejména v případě srovnání slovenského a českého soudnictví lze poukázat na nižší míru korupce v českém prostředí.²⁶ Současně nelze přehlížet rozdíly, které existují mezi slovenskou a českou justicí a oba tyto systémy automaticky považovat za téměř identické.

Slovenský příklad vede kupříkladu Davida Kosaře k závěru o upřednostnění ministerského modelu správy soudnictví před zmiňovaným euromodelem nejvyšší rady soudnictví. Ministerský model podle jeho názoru sice také není dokonalý, nicméně s ohledem na délku volebního období vede k tomu, že ministr spravedlnosti se musí zpravidla každé čtyři roky za svou činnost zodpovídat voličům. Na rozdíl od zmiňovaného Judicial Council Euro-model, ve kterém se soustřeďuje při skupině kontrolující nejvyšší radu soudnictví neomezená moc bez demokratické kontroly,²⁷ tak ministerský model podle jeho názoru disponuje větší demokratickou legitimitou. S tímto konstatováním lze v obecné rovině souhlasit, ale zároveň nelze přehlížet, že základním předpokladem fungování takového modelu správy justice je ovšem zajištění dlouhodobější kontinuity názorů zastávaných ministrem spravedlnosti a zejména existence brzd vůči ministru spravedlnosti a přítomnost dalších vyvažujících orgánů, jako je tomu již ve zmíněném Německu. Byť by bylo možno souhlasit s názorem o vhodnosti ministerského modelu, resp. o jeho výhodách nad nově zřizovanou nejvyšší radou soudnictví v abstraktní rovině uvažování, je podle našeho názoru neuralgickým bodem při eventuelním srovnávání slovenských a českých poměrů značně frekventovaná obměna vlády, relativně častý výskyt úřednických vlád, a zejména s tím do značné míry spojená obměna osob na postu ministra spravedlnosti, přičemž právě tyto okolnosti činí podle našeho názoru v českém politickém prostředí ministerský model méně optimálním než např. v Německu. Domníváme se také, že z již uvedených důvodů zkušenosti slovenské justice jsou do značné míry nepřenositelnými na české prostředí. Opakovaně je třeba zdůraznit, že ustavení soudní rady nepředstavuje univerzální řešení na všechny nedostatky české justice, nicméně negativní dopady častých personálních změn na Ministerstvu spravedlnosti by mohla při vyváženém přístupu k jejímu personálnímu obsazení a zakotvení jejích pravomocí, které nemusí být i jen jmenovací a rozhodovací, určitě zmírnit, a do značné míry by podle našeho názoru mohla také přispět k odstranění nedostatků ministerského modelu v České republice, jak na ně bude dále poukázáno.

V neposlední řadě lze ovšem v této souvislosti poukázat na zkušenosti z Maďarska a zejména v poslední době z Polska, kde v případě, že se v demokratických volbách dostanou k moci politické strany s představiteli s autoritářskými tendencemi, je zpravidla další vývoj poznamenán snahou omezit nezávislost justice a podřídit rozhodování soudů v klíčových otázkách společnosti „jedině správným přístupům“. Jednoznačným projevem takového postupu je podle našeho názoru snaha polské vládnoucí strany Právo

²⁶ Ibidem, s. 405.

²⁷ Ibidem, s. 410.

a spravedlnost (dále jen „PiS“), která po paralyzování Ústavního soudu a následném „ovládnutí“ jeho části a spojení funkcí ministra spravedlnosti a generálního prokurátora, posiluje vliv mocí zákonodárné a výkonné na justici a její rozhodující orgány a představitele, což se projevilo schválením zásadních novel zákonů o Národní radě soudnictví (KRS),²⁸ o organizaci obecných soudů a zejména zákona o polském Nejvyšším soudu, který však prezident republiky nepodepsal (vetoval). S přihlédnutím k takovým postupům je třeba se seriózně zabývat i tím, že za údajným tvrzením o selhávání modelu správy justice prostřednictvím soudních rad se mohou skrývat, a podle našeho názoru zvláště v Polsku skrývají, snahy vládnoucích, byť demokraticky zvolených politických stran a jejich představitelů, získat možnost ovlivňovat soudní rozhodování v klíčových otázkách a tím postupně erodovat nezávislost justice.²⁹ Vzhledem k tomu si v diskusi, zda je třeba zachovat v České republice ministerský model, anebo je třeba změnit systém soudní správy, nelze vystačit s argumentem, že ministerský model disponuje větší demokratickou legitimitou, neboť ministr spravedlnosti je volán k odpovědnosti svými voliči každé čtyři roky, a proto je tento model obtížněji napadnutelný, když právě s takovou argumentací je v Polsku nejen fakticky odstraňována samostatnost Národní rady soudnictví (KRS) a oklešťovány její pravomoci, ale je ohrožována nejenom nezávislost justice jako celku, ale i nezávislost jednotlivých soudců, a jsou podkopávány základy právního státu. K tomu považujeme za nutné zdůraznit, že byť rady soudnictví nejsou z hlediska nezávislosti justice v jednotlivých státech zdaleka tak důležité jako ústavní soudy, vývoj v Polsku ukazuje, že ani jejich význam není v tomto směru zanedbatelný.

4 Nedostatky současné správy justice v České republice

Téměř každodenně sledujeme, že **ministerský model správy justice není s to dostát požadavkům kladeným na náležitý výkon správy soudů** a už vůbec není schopen v podmínkách České republiky nabídnout dlouhodobé koncepční řešení důležitých a často i sporných otázek vztahujících se k soudnictví, což ve svém důsledku má nepochybně

²⁸ PiS se o výměnu nejzkušenějších a nejméně závislých soudců pokusil již v letech 2005–2007. Tehdejší KRS ovšem tyto snahy popohnala před Ústavní soud a tento označil jednání PiS za protiústavní, neboť zásah do kariérního postupu soudce je útokem na jeho nezávislost.

²⁹ Nelze přehlédnout, že polský Nejvyšší soud je volebním soudem, polské soudy projednávají v současné době velmi citlivé civilní i trestní věci, např. zákonnost jmenování předsedkyně Ústavního soudu, či trestní kauzy současného šéfa polských státních služeb Kamińskiego. Přitom polské soudy v nich postupují způsobem, který se zjevně současné vládě nelíbí. Srov. také KÜHN, Zdeněk. Kaczyńského argumenty jsou lživé. Není pravda, že by polská justice byla prolezlá komunisty. Vládní reformy jsou největší útok na právní stát v Evropě po roce 1989. *Lidové noviny*, vydání ze dne 31. července 2017. Právo a justice, s. 5. Autor zde mimo jiné uvádí, že Orbán v Maďarsku byl „slabý odvar“. Původní pokus ovládnout maďarský Nejvyšší soud se děl nikoliv rozpuštěním celého soudu, ale povinným penzionováním všech soudců starších 62 let (oproti dřívější hranici 70 let). V roce 2012 tento krok prohlásil Soudní dvůr EU za rozporný se zákazem věkové diskriminace. Maďarská vláda se EU podřídila a zákon změnila. Celý problém se nakonec vyřešil jinak, totiž rezignací jen těch starších soudců, kteří rezignovat opravdu chtěli. Situace v Polsku je odlišná už proto, že Sejmem schválený zákon by umožňoval konec mandátu všech nejvyšších soudců, bez ohledu na věk.

vliv i na již opakovaně zmíněnou nezávislost soudnictví. Nejen podle našeho názoru je dosavadní model státní správy soudů ministerstvem spravedlnosti v České republice nefunkční, vyčerpaný, nereformovatelný a měl by být nahrazen jiným. Jde dále o rizika zasahování do nezávislosti soudů a soudců, dále pak o nečinnost v oblastech, kde ministerstvo spravedlnosti, přestože má jednoznačné zákonem stanovené povinnosti k zajištění řádného výkonu soudnictví, není schopno je z různých důvodů plnit. Jde o poznání objektivní, bez vlivu na osoby konkrétních ministrů a jejich působení. Převažujícím rysem státní správy soudů je diskontinuita (daná častým střídáním ministrů), nekompetentnost (personální vyprázdnění ministerstva v rozhodujících útvarech) a neodpovědnost (řada různých dílčích kroků činěných bez seriózního zvážení nezbytnosti, vhodnosti, účelnosti, ale zejména dopadů), jakož i absence trvalého dialogu s představiteli soudní moci o systémových otázkách.³⁰

Současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů v České republice je Ministerstvo spravedlnosti a **soudní moc sama nemá** vlastní reprezentativní orgán (srov. nálezy Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 7/02)]³¹ vede k tomu, že ministerstvo spravedlnosti často oslovuje představitele justice podle vlastního uvážení, což mu dává možnost volby vhodného partnera pro projednání určité záležitosti a pak prezentování jako názoru justice, což může být zneužíváno jako nástroj vnitřní personální korupce.³² Tento přístup nevylučuje nepřímé ovlivňování soudní moci a narušování její

30 Srov. pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy České republiky a s rámcovou představou jejího budoucího zákonného provedení, zpracovaný předsedy Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu ve spolupráci se Soudcovskou unií, duben 2016, s. 1.

31 Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nálezy byl vyhlášen pod č. 349/2002 Sb., publikován pod č. 78 ve sv. 26 Sb. nález. a usn. ÚS ČR, ve kterém Ústavní soud dále zdůraznil, že „jakoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě „soudcovského státu“, je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci“.

32 ZEMANOVÁ, Daniela. Meze možností současného modelu správy soudnictví v České republice z pohledu Soudcovské unie. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie*, 13.–14. 5. 2015. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 120. ISBN 978-80-905562-5-6.

nezávislosti ze strany exekutivy. Hodnotou přitom v právním státě není pouze nezávislost soudnictví a soudců, jejímž smyslem je zaručit nezaujaté rozhodování konkrétní věci, nýbrž také samotné zdání nezávislosti. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 Ústavní soud k tomu uvedl, že výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Státní správa soudů je specifická činnost vykonávaná pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů. „Současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravedlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povolaným převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou.“³³

Mezi exekutivou a soudní mocí v České republice nejsou vytvořeny historické bariéry (jako např. v Německu či ve Skandinávii) a vzájemné respektování mocí u nás není pravidlem.³⁴ Byť se justice v současné době dokáže i v České republice těm nejinvasivnějším zásahům ze strany výkonné moci bránit,³⁵ orgán typu Nejvyšší rady soudnictví by při zastupování justice navenek nepochybně přispěl k obohacení dialogu s mocí výkonnou reprezentovanou ministrem spravedlnosti potažmo vládou a s mocí zákonodárnou reprezentovanou Parlamentem, když nynější **reprezentace justice se štěpí mezi nejvyšší soudy, jejich předsedy, kolegium předsedů krajských soudů a soudcovskou unii**.³⁶

³³ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, náleze byl vyhlášen pod č. 397/2006 Sb., publikován pod č. 130 ve sv. 42 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

³⁴ ZEMANOVÁ, Daniela. Meze možností současného modelu správy soudnictví v České republice z pohledu Soudcovské unie. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie*, 13.–14. 5. 2015. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 120. ISBN 978-80-905562-5-6.

³⁵ Srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2005, č. j. 5 Ca 37/2005-42, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35 (č. 905/2006 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197 (č. 1717/2008 Sb. NSS), a zejména náleze Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (č. 397/2006 Sb.). Dále viz SPRINGER, Paul. Nové koště mete dobře – nebo snad jinak? *Právní rozhledy*, 2005, roč. 13, č. 9, s. 335–336; MIKULE, Vladimír. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, roč. VII, č. 3, s. 14–16.

³⁶ NEJVYŠŠÍ SOUD. *Plánovaná reforma justice* [online]. 2016 [cit. 2017-05-29]. s. 19. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/print/Proverejnostamedia~Napsalionas~Planovana_reforma_justice. Doba přinesla i konkrétní poznání, jak složité může být, nemá-li jedna ze státních mocí „svá ústa, uši a ruce“. Šlo o vyjednávání o platových otázkách soudců v návaznosti na opakované nálezy Ústavního soudu, vzniklou vlnu hromadných žalob hrožící další eskalací sporů s vážnými dopady jak rozpočtovými, tak v rovině důvěry v soudnictví. Vláda si snad v tu chvíli uvědomila, že chce-li jednat s justicí, nemá s kým, podobně soudcovský sbor zjistil, že není zde nikdo, kdo by mohl legitimně v těchto otázkách justici zastupovat. Zvolené „náhradní řešení“, tedy neformální jednání předsedy vlády a skupiny ministrů s oběma předsedy nejvyšších soudů a některými soudními funkcionáři, sice přineslo efekt v dané věci, ale zároveň ukázalo trvalý deficit neexistence orgánu, který by na ústavní a zákonné úrovni byl partnerem k řešení mnoha dalších systémových otázek legislativní či exekutivní povahy nutných k zajištění řádného výkonu soudnictví.

Problémem je i začlenění státního zastupitelství do justice v širším slova smyslu, neboť podle Ústavy České republiky je začleněno do moci výkonné, zatímco ve světě je spíše chápáno jako součást justice. Absence zastřešujícího orgánu typu Nejvyšší rady soudnictví vede k tomu, že **justice není schopna flexibilně a účinně reagovat na společenské, hospodářské či demografické změny**, jak to zejména dokládá i dosud neřešená problematika soudní mapy a s tím spojená analýza vytíženosti a eventuální reforma soudů prvních stupňů, anebo v poslední době akcentovaná otázka kariérního postupu soudců obecné justice a přijímání kandidátů z řad nesoudců (mimořádně disponovaných advokátů, pedagogů vysokých škol, státních zástupců či dalších právníků na nejvyšší soudy). Přitom právě personální otázky tvoří jádro činnosti soudních rad v zahraničí. O finančním zajištění soudnictví a rozdělení finančních prostředků v rámci soudního systému České republiky rozhoduje moc výkonná, lze přitom předpokládat, že větší míra spolurozhodování by pomohla vyřešit i problémy spojené s efektivním využíváním finančních prostředků v rámci justice.

Žádoucí je proto zejména vytvoření platformy pro sjednocení výběrových řízení kandidátů na soudce všech stupňů, **proces výběru soudců** totiž není v rámci justice jednotný, neboť některé krajské soudy využívají stále systém justičních čekatelů, zatímco jiné uplatňují v širším rozsahu výběrová řízení. Aktuálnost a závažnost tohoto problému ukazuje i současná snaha ministra spravedlnosti vyřešit tento problém, který by nepochybně měl být součástí zákonné úpravy, i přes zásadní připomínky, a to nejen ze strany soudů, přijetím novelizace vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů a vydáním Instrukce Ministerstva spravedlnosti o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce. Také v tom je možno spatřovat invazivní jednání výkonné moci vůči moci soudní, která bez zákonné opory a dokonce do značné míry s ní v rozporu se snaží ovládnout proces výběru a vzdělávání kandidátů na soudce, který je nepochybně z hlediska budoucí kvality a nezávislosti justice klíčový.³⁷ Do značné míry **chybí jednotný a v potřebné míře účinný systém vzdělávání a jeho provázání s výběrem soudců na vyšší soudy**. Stále v České republice nemáme jednotný systém výběru soudců nejen na odvolací soudy, ale ani na nejvyšší soudy. Ten je nahrazován u nejvyšších soudů pravidly či memorandy o výběru kandidátů na soudce těchto soudů. Důvěra veřejnosti a transparentnost celého systému může být ohrožena i absencí zveřejňování výběrových řízení na uprázdněná místa soudce. Doposud taktéž

³⁷ Srov. vyjádření a připomínky Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu k novele vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů a k návrhu Instrukce Ministerstva spravedlnosti o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce a také Stanovisko kolegia předsedů krajských soudů k těmto návrhům.

nedošlo k vytvoření kariérního řádu pro soudce či vytvoření závazného etického kodexu, byť jsou patrné v tomto směru snahy jak Soudcovské unie, tak předsedů nejvyšších soudů. V oblasti personálně-manažerských otázek nelze opomenout ani **problematiku jmenování soudních funkcionářů** zejména s ohledem na v poslední době akcentovanou otázku jejich opětovného jmenování, ke které se v minulosti vyslovil Ústavní soud ve svém plenárním nálezu sp. zn. PL. ÚS 39/08.³⁸ Podle názoru Ústavního soudu spočívá problém v samotné možnosti opětovného jmenování, která může vést soudní funkcionáře k tomu, aby postupovali způsobem vytvářejícím předpoklady pro jejich opětovné jmenování, resp. aby jejich jednotlivé kroky, včetně způsobu rozhodování (funkcionáři soudů jsou především soudci), byly vnějším světem takto nahlíženy a posuzovány. V podmínkách neexistence soustavy brzd a vyvážení k exekutivě s jejími výlučnými rozhodovacími pravomocemi v personální oblasti tuto možnost nelze vyloučit.³⁹ Aktuální stav, kde výkonná moc rozhoduje o řadě zásadních personálních otázek jako je jmenování, výběr či kariérní postup soudce a současně má v gesci rozhodování o přidělování lidských zdrojů a finančních prostředků na jednotlivé soudy, nese v sobě **nebezpečí možnosti potenciálního zneužití takto koncentrovaných pravomocí v rukou moci výkonné**, zvláště když se v poslední době projevuje snaha o řešení těchto zásadních otázek pro nezávislost justice jako celku mimo zákonnou úpravu prostřednictvím ministerských směrnic a podobných aktů.

Při hodnocení stavu justice spolu s nastavením institucionálních vztahů k moci výkonné nelze opomenout ani **realitu českého politického prostředí**. Relativní nestabilita vlád spojená s vysokou fluktuací na postu ministra spravedlnosti totiž jen těžko může korespondovat s dlouhodobými mechanismy, které jsou vlastní soudnictví. Hlas představitelů justice je vzhledem k různým představitelům (předsedové nejvyšších soudů, předsedové krajských a vrchních soudů, Soudcovská unie) a jejich často i protichůdným zájmům nyní pochopitelně roztržštěný, a proto je její hlas a zvláště role při určování agendy z povahy věcí spíše upozaděna, což samozřejmě vyhovuje zejména představitelům moci výkonné, ale i zákonodárné.

5 Vytvoření a uspořádání Nejvyšší rady soudnictví

Podpora soudcovské nezávislosti a samosprávy, resp. institucionalizace v podobě vytvoření Nejvyšší rady soudnictví je **předmětem řady mezinárodních dokumentů**. Pomineme-li již starší pravidelné před-vstupní zprávy Evropské komise ohledně

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. PL. ÚS 39/08, nález byl vyhlášen pod č. 294/2010 Sb., publikován pod č. 207 ve sv. 59 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

³⁹ Bod č. 65 nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. PL. ÚS 39/08, nález byl vyhlášen pod č. 294/2010 Sb., publikován pod č. 207 ve sv. 59 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

připravenosti ČR na přistoupení a plnění tzv. Kodaňských kritérií,⁴⁰ jedná se přitom nejčastěji o stanoviska či doporučení vzniknuvší zejména na půdě Rady Evropy nebo Evropské sítě soudních rad (ENCJ). V tomto kontextu je nutné poukázat nejenom na již notoricky známou Evropskou chartu o statutu soudců⁴¹, stanovisko Konzultativního výboru evropských soudců (CCJE)⁴² či doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o soudcích týkající se nezávislosti, efektivnosti a role soudců⁴³, nýbrž i na kontinuální doporučení Evropské sítě soudních rad. V této souvislosti si zasluhuje pozornost především tzv. Budapešťská rezoluce⁴⁴ či Dublinská deklarace⁴⁵ z roku 2012. Podle doporučení Dublinské deklarace by kupříkladu v oblasti personální měla být orgánem odpovědným pro oblast výběru soudců a jejich jmenování soudní rada, eventuelně nezávislý soudcovský výbor pro jmenování.⁴⁶ Následně přijatá Sofijská deklarace z roku 2013 shledává pro ochranu soudcovské nezávislosti významné řádně fungující soudní rady či obdobné nezávislé orgány, které artikuluji názory a činí doporučení pro vlády ohledně všech otázek soudcovského odměňování či jiných podmínek výkonu soudcovské funkce.⁴⁷

⁴⁰ Např. European Commission's Regular Report On Czech Republic's Progress Towards Accession ze dne 13. 11. 2001, č. SEC (2001) 1746, [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: http://aci.pitt.edu/44559/1/czech_2001.pdf, s. 18–20 nebo ze dne 9. 10. 2002, č. SEC (2002) 1402, [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: http://aci.pitt.edu/44560/1/czech_2002.pdf, s. 22–24.

⁴¹ European Charter on the Statute for Judges, Strasbourg, 8–10 July 1998. [online]. [cit. 2017-5-24]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>

⁴² Opinion no. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, Strasbourg, 21–23 November 2007. [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1221839&direct=true>

⁴³ Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. Committee of Ministers [online]. 17 November 2010 [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)

⁴⁴ Resolution of the ENCJ on „ Self Governance of the Judiciary: Balancing Independence and Accountability, Budapest Resolution [online]. 2008 [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: <https://www.encj.eu/images/stories/pdf/resolutionbudapestfinal.pdf>

⁴⁵ Declaration of the ENCJ on Standards for Recruitment and Appointment of Members of the Judiciary, Dublin Declaration [online]. 2013 [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf

⁴⁶ Ibidem, s. 9.

⁴⁷ Declaration of the ENCJ on judicial independence and accountability, Sofia Declaration. [online]. 2013 [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Sofia/encj_sofia_declaration_7_june_2013.pdf

I když neobsahuje výslovný apel na zřízení soudní rady, je v tomto kontextu významné stanovisko č. 18 (2015) Konzultativního výboru evropských soudců (CCJE)⁴⁸, které poukazuje v souvislosti s uspořádáním vztahů justice a dalších mocí především na strukturální požadavky. Vyzdvihnout tak lze především **důraz na důležitost účasti soudců na diskusích týkajících se soudních politik** a konzultace se soudní mocí při přípravě legislativy dotýkající se postavení soudců a fungování soudního systému.⁴⁹ Stanovisko také poukazuje na možné nebezpečí plynoucí z vlivu exekutivy na správu soudnictví prostřednictvím předsedů soudů či inspekcí, resp. v případech přímé závislosti soudní správy na ministru spravedlnosti.⁵⁰

Je-li pak těmto dokumentům někdy vytýkán jejich obecný charakter bez výslovné specifikace samotného doporučení na konkrétní institucionální uspořádání, nelze tak již učinit v případě pravidelné hodnotící zprávy Skupiny států proti korupci (GRECO), která provádí evaluaci jednotlivých smluvních států samostatně. Nejnovější hodnotící zpráva GRECO ve vztahu k České republice z roku 2016 i při současném uznání neexistence jednotného evropského modelu správy soudnictví v souvislosti s problematikou úpravy výběru a kariérního postupu soudců a předsedů soudů se přiklání k tomu, aby za plnění těchto úkolů byla odpovědná **nezávislá soudcovská rada**.⁵¹ Roli v budoucnu sestavené soudcovské rady spatřuje hodnotící zpráva také v oblasti vzdělávání ideálně propojeného také s etickým kodexem a v poskytování služby důvěrného poradenství.⁵²

Nejedná se sice o právně závazné dokumenty, nelze je nicméně ignorovat pouze s poukazem na jejich nezávaznou či doporučující povahu, anebo je odbýt jen tvrzením: „Po přistoupení ČR k EU a odpadnutí před-vstupního tlaku a monitoringu se ale vlastně podobná doporučení, dnes formulovaná především ze strany orgánů Rady Evropy, stávají opět pouhými doporučeními“.⁵³ Přestože existuje značná **modelová různorodost nejvyšších rad soudnictví** v závislosti na konkrétních podmínkách a potřebách té které země, na což se v té souvislosti také správně poukazuje, nelze na druhé straně přehlížet **obecné charakteristiky** takového **orgánu reprezentujícího justici jako celek**. Uvedená stanoviska a doporučení také ukazují vývoj zásadních názorů na správu justice a vztah jednotlivých mocí v demokratických právních státech v Evropě za posledních

48 Opinion no. 18 (2015) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on 'The position of the judiciary and its relation with the other powers of the state in a modern democracy'. [online]. [cit. 2017-05-24]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2383483&Site=COE&direct=true>

49 Ibidem, bod č. 31.

50 Ibidem, bod č. 48.

51 GRECO. *Fourth Evaluation Round: Česká republika*. [online]. 2016 [cit. 2017-05-24]. s. 33. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c319a>

52 GRECO. *Fourth Evaluation Round: Česká republika* [online]. 2016 [cit. 2017-05-24]. s. 41. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c319a>

53 BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o nejvyšší radě soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 17, s. 600. ISSN 1210-6410.

více jak 70 let a již z tohoto hlediska by neměla být tímto způsobem bagatelizována nebo přehlížena. S ohledem na počet států, které po druhé světové válce konstituovaly tuto formu správy soudnictví, se ukazuje, že jde o **zásadní vývojovou tendenci**. Tyto dokumenty navíc vznikají na půdě uznávaných mezinárodních institucí, které jsou reprezentovány nejvýznamnějšími odborníky z oblasti správy soudnictví, a působí tak již silou své přesvědčivosti. Rovněž si nelze nevšimnout, že i český Ústavní soud v shora citovaných i dalších nálezech obdobnou argumentací klade důraz na potřebu zřízení orgánu typu nejvyšší rady soudnictví, přičemž rozhodnutí Ústavního soudu i podle znění Ústavy České republiky jsou v zásadě obecně závazná. Z těchto důvodů bychom podle našeho názoru měli těmto stanoviskům a doporučením přikládat patřičnou váhu a zabývat se tím, zda s ohledem na již shora zmíněné nedostatky správy justice bychom neměli také o zřízení Nejvyšší rady soudnictví v České republice uvažovat.

Pokud jde o argumentační repertoár ohledně uzákonění Nejvyšší rady soudnictví, vedle argumentace doporučením mezinárodních institucí se lze také setkat s argumenty srovnávací povahy, poukazující na praxi jiných států zavádějících nejvyšší rady soudnictví. Stran onoho komparativního rozměru problematiky nejvyšších rad soudnictví přitom není žádoucí nahlížet jako na bezpodmínečnou implikaci ustavení Nejvyšší rady soudnictví v České republice vyplývající ze samotné skutečnosti přítomnosti takových rad v jiných evropských státech, nýbrž jako na empirické příklady užitečné při úvahách o kompetenčním katalogu, způsobu ustavení, složení a s tím spojených možných úskalích při vytváření takové rady soudnictví. V této souvislosti je tedy nutné odmítnout zjednodušující argumenty ve prospěch vytvoření nejvyšší rady soudnictví, které pouze poukazují na zahraniční praxi vytváření nejvyšších rad soudnictví. Četnost takové praxe je ale již sama o sobě relevantní v debatě o potřebě zřízení nejvyšší rady soudnictví. V každém evropském státě, v němž tento orgán byl zřízen, byla již z povahy věci vedena rozsáhlejší debata o případných dopadech existence takového orgánu na správu justice. Skutečnost, že v konečném důsledku se v uvedených státech přiklonili k jejich zavedení, dokládá, že i při zohlednění všech případných negativ převládá potřeba zakotvení obdobného orgánu do ústavního systému.

Poukázat lze dále i na ústavní rozměr problematiky nejvyšších rad soudnictví, který je navázán na premisy týkající se nezávislosti. A to nezávislosti nikoliv pouze jednotlivých soudců, nýbrž také soudnictví jako celku, dokonce i samotného zdání nezávislosti. Nezávislost jednotlivých soudců je nediskutovanou podmínkou sine qua non pro fungování právního státu. Ústavní soud považuje silné a nezávislé soudnictví stejně tak za jednu ze základních podmínek vlády práva. V právním státě totiž musí být soudní moc pokládána za jednu ze tří mocí, která disponuje stejnou vahou jako moc výkonná a zákonodárná, na nichž musí být v co největší míře nezávislá, přičemž soudní moc zvlášť

zdůrazněné ústavní ochrany nezávislosti požívá jako jediná ze tří mocí.⁵⁴ Na ústavní rovině je objektem garance čl. 81 Ústavy justice jako celek, organizační a institucionální zakotvení soudnictví a jeho role v ústavním systému postaveném na principu dělby moci, s pojiškami v podobě nejrůznějších brzd a vyvážení ve vztahu k ostatním odděleným státním mocím.⁵⁵ Požadavek vytvoření institucionálního zajištění nezávislosti soudců je jasně opakovaně akcentován Ústavním soudem. Ten zdůrazňuje: „...Jakkoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě „soudcovského státu“, je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená **reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci**, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.“⁵⁶

V návaznosti na výše uvedené neblahé zkušenosti se zavedením tzv. euromodelu nejvyšší rady soudnictví (Judicial Council Euro-model) mimo jiné na Slovensku se objevuje samozřejmě i kritika zavedení této instituce do českého systému. Při jakýchkoliv justičních reformách zavádějících silnou nejvyšší radu soudnictví se musí zohlednit její nedostatky a nástrahy.⁵⁷ Možné budoucí zřízení Nejvyšší rady soudnictví by v českých podmínkách však na rozdíl od dalších států střední a východní Evropy probíhalo s delším odstupem od historického okamžiku demokratického přerodu se současnou možností rozhlédnutí se do zemí, kde projekt nejvyšší rady soudnictví atrofoval. Další deliberace ohledně

54 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, nález byl vyhlášen pod č. 397/2006 Sb., publikován pod č. 130 ve sv. 42 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

55 RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 778; také další literatura oproti Michalu Bobkovi (srov. BOBEK, Michal. Pět poznámek k debatě o nejvyšší radě soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 17, s. 601) zdůrazňuje nejen nezávislost jednotlivých soudců, ale i soudnictví jako celku ve vztahu ke všem ostatním státním orgánům (např. BOGUSZAK, Jiří a Jiří ČÁPEK. *Teorie práva*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 200 – „...musí být soudnictví *nezávislé* na všech ostatních státních orgánech a soudci musí být při rozhodování vázáni jen právem.“). Přičemž podle našeho názoru nejde o to, zda se moc soudní organizuje (a už vůbec ne o koordinaci jednotek ve smyslu jednotlivých soudců při rozhodování, s čímž se vůbec nepočítá – sjednocování judikatury zůstane rolí Nejvyššího soudu), ale o zajištění vyváženosti jednotlivých mocí a ochranu nezávislosti soudnictví jako takového.

56 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nález byl vyhlášen pod č. 349/2002 Sb., publikován pod č. 78 ve sv. 26 Sb. nál. a usn. ÚS ČR.

57 KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*. New York: Cambridge University Press, 2016, s. 405. ISBN 978-1-107-11212-4.

zřízení a podoby Nejvyšší rady soudnictví tak již v českých podmínkách může vycházet z empirických zkušeností těchto zemí.⁵⁸

Volat po zřízení Nejvyšší rady soudnictví bez předchozího vymezení smyslu její existence by bylo jistě nesystematické. Pouze po identifikaci jednotlivých strukturálních nedostatků správy justice, jak již bylo v předchozí části učiněno, lze přistoupit k úvahám o kompetenčním katalogu a posléze složení a způsobu ustavení takové instituce. Leitmotivem diskusí o vytvoření Nejvyšší rady soudnictví v České republice, a to jak na úrovni požadavků artikulovaných Ústavním soudem, tak na úrovni, byť obecných i konkrétních, mezinárodních doporučení je ochrana nezávislosti soudnictví. Často zdůrazňovanou ochranu nezávislosti lze vnímat jakožto ochranu preventivní jednak před možnými zásahy ze strany dalších mocí státu, a jednak i pro případné zvraty společensko-politické situace ve státě.⁵⁹ Stran vymezení poslání Nejvyšší rady soudnictví lze vedle jakési ex ante ochrany nezávislosti především vyzdvihnout cíl v podobě vytvoření orgánu, který bude s to agregovat podněty a hlasy napříč justici a vést dialog s dalšími mocemi státu v jednotlivých oblastech justiční politiky, resp. tam, kde je taková participace justice odůvodněna jejím expertním vybavením. Nejvyšší radě soudnictví plnící takto vymezené cíle by tak podle našeho názoru spíše odpovídala nikoliv tzv. silná rada spravující soudní moc sama, nýbrž **rada svým charakterem vyvažující další složky státní moci, byť samozřejmě s dostatečně silnými kompetencemi** tak, aby mohla plnit své funkce a nestala se pouhým poradním orgánem orgánů moci výkonné. Jinak řečeno na jedné straně musí jít o orgán, jehož složení bude bránit tzv. zapouzdření justice a který svým paritním složením ze soudců a nesoudců, nominovaných zákonodárnou mocí, bude do určité míry odstraňovat námitky ohledně nedostatku demokratické legitimacy,⁶⁰ ale na druhé straně musí být vybaven takovými oprávněními, která budou zajišťovat, naplnění cíle vytvoření skutečně reprezentativního orgánu, který bude schopen garantovat ve vztahu k legislativě a exekutivě **reálnou nezávislost soudů**, a to nejen pro stabilizaci jejich pozice, ale i celého demokratického systému, a to jako významný státotvorný, současně však i polemický prvek.

S ohledem na to by mělo jít o legitimně zřízený a ústavně zakotvený **reprezentativní orgán**, který by dokázal identifikovat a deklarovat problémy a nedostatky soudnictví, jejich příčiny a nabízet možná řešení v zájmu nastolení a udržení řádného a efektivního výkonu soudnictví. Jde tedy o vytvoření institucionální platformy pro trvalý ústavní dialog, který jinak probíhá mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, bez účasti moci soudní, ačkoliv

⁵⁸ Srov. ibidem, s. 410, stran argumentace autora ohledně rizik zavedení nejvyšší rady soudnictví v rozhodné době.

⁵⁹ RYCHETSKÝ, Pavel. Tři otázky k Nejvyšší radě soudnictví. In: *Nejvyšší rada soudnictví: Quo vadis? Sborník z konference: Nejvyšší soud České republiky, Česká společnost pro evropské a srovnávací právo a Justiční akademie, 13.–14. 5. 2015*. Brno: Nejvyšší soud, 2015, s. 124. ISBN 978-80-905562-5-6.

⁶⁰ KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*. New York: Cambridge University Press, 2016, s. 410. ISBN 978-1-107-11212-4.

existuje řada otázek, kde taková vícestranná a obousměrná forma komunikace tvoří nezbytný předpoklad pro hledání a nalezení nejefektivnějších opatření k zabezpečení fungování soudnictví. Dialog, v němž by justice nebyla „předmětem“, nýbrž partnerem. Takovým orgánem, který by dále působil dovnitř justice, jakož i navenek k veřejnosti, získával by potřebné poznatky a sděloval by informace o stavu soudnictví, by v České republice měla být právě Nejvyšší rada soudnictví.

Ve světle výše uvedeného by těžiště působnosti rady představovaly **kompetence v oblasti personálních otázek a vzdělávání**. Nejvyšší rada soudnictví by tak zajišťovala prostřednictvím Justiční akademie odborné vzdělávání, stanovovala by obsahovou náplň přípravné služby, organizovala by justiční zkoušky. Stran personálních kompetencí by mohla zejména metodicky usměrňovat a ve spolupráci s předsedy soudů organizovat výběrová řízení na místa soudce, podávat návrh prezidentovi na jmenování soudce. Dále by **vydávala kariérní řád a zajišťovala výběr soudců na vyšší soudy**. Dále by na ní mělo být přeneseno rozhodování o přidělení či přeložení soudce na vyšší soud, a to po projednání s předsedou daného soudu. Současným vytvořením nezávislého systému hodnocení, který by nebyl prováděn v rámci Nejvyšší rady soudnictví, by mělo být zajištěno, aby nedocházelo k negativnímu jevu, který by mohl snižovat nezávislost jednotlivých soudců.⁶¹ U nejvyšších soudů by toto přidělení či přeložení soudce mělo být s ohledem na význam těchto soudů pro činnost celé justice podmíněno souhlasem předsedy Nejvyššího soudu nebo předsedy Nejvyššího správního soudu, tak jak je tomu i podle stávající právní úpravy v zákoně o soudech a soudcích. Předsedy a místopředsedy okresních, krajských a vrchních soudů by mohla buď jmenovat samotná rada, anebo by mohla alespoň navrhnout kandidáty do funkcí předsedů vrchních a krajských soudů prezidentovi republiky a okresních soudů ministru spravedlnosti, příp. při odstranění této ministerské pravomoci také prezidentu republiky, čímž by zároveň bylo sjednoceno veškeré **jmenování funkcionářů soudů** u prezidenta republiky. Tím by byla zároveň zajištěna i vyváženost jednotlivých mocí při obsazování těchto důležitých funkcí v rámci správy justice.

Všem těmto pravomocím musí odpovídat i **odpovědnost Nejvyšší rady soudnictví za správu justice**. Ve vztahu k ní bude nepochybně významné zejména zpracovávání zpráv o stavu justice předkládané Senátu. Na jejich základě by Nejvyšší rada soudnictví podávala i návrhy, stanoviska a doporučení státním orgánům ve věcech týkajících

⁶¹ Na tento jev upozorňuje David Kosař, když s přihlédnutím k zvláštnostem rad typu Judicial Council Euro-model činí i závěr, že přestože tyto rady vedou k zvyšování nezávislosti soudnictví, jako celku, nemusí nutně vést k zvyšování nezávislosti jednotlivých soudců, poněvadž mohou mít neblahý vliv na soudce, kteří se opovážili kritizovat práci takových rad nebo jejich členů. Proto s parafrází Johna Ferejohna poukazuje na to, že podle něj vede Judicial Council Euro-model k „systému závislých soudců v nezávislé justici“ („the system of dependent judges within independent judiciary“). Srov. KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies. Holding the Least Accountable Branch to Account*. New York: Cambridge University Press, 2016, s. 406 a násl. ISBN 978-1-107-11212-4.

se justice. Expertní povaha takové rady by byla využita také **v legislativním procesu**, kde by se vyjadřovala k návrhům věcných záměrů zákonů a k návrhům zákonů i dalších právních předpisů, zejména pokud se tyto týkají soudů jako organizačních složek státu, či procesních pravidel, jimiž se řídí.

Podstatné bude rovněž, aby Nejvyšší rada soudnictví se kompetentně **vyjadřovala i k otázkám soudcovské etiky** (např. Může soudce působit jako člen legislativní rady vlády? Může být soudce předsedou občanského sdružení? Může soudce kandidovat v komunálních volbách? apod.). Tato stanoviska by transparentně ukazovala její náhled na konkrétní problémy soudcovské etiky, čímž by se zvýšilo povědomí veřejnosti o těchto otázkách i právní jistota soudců. V neposlední řadě by Nejvyšší rada soudnictví **vyřizovala i stížnosti na soudce** tak, aby byla zajištěna i ochrana před zasahováním do jejich nezávislého a nestranného rozhodování. V návaznosti na to by jí byla i svěřena **pravomoc podat kárnou žalobu na funkcionáře soudů či soudce**.

Působnost rady by se podle v současnosti převažujících názorů naproti tomu nevztahovala na rozhodování o zajištění a **rozdělování finančních prostředků v justici**, které by i nadále **zůstalo v kompetenci Ministerstva spravedlnosti**, kterému by však podávala návrh rozpočtové kapitoly rady a podávala stanovisko k návrhu rozpočtové kapitoly, pokud jde o správu soudnictví.⁶²

Z hlediska **složení Nejvyšší rady soudnictví** by se mělo v návaznosti na její kompetence jednat o orgán, který nepostrádá demokratickou legitimitu, což lze dosáhnout především paritním složením. Polovina členů Nejvyšší rady soudnictví by tak mohla sestávat ze soudců, kteří by byli voleni na shromážděních soudců nebo prostřednictvím soudcovských rad (srov. § 46 a násl. zákona o soudech a soudcích), druhou polovinu by mohly tvořit osobnosti z jiných právnických profesí a akademické sféry, které by byly voleny politicky odpovědnou legislativou. V úvahu přichází zejména Senát Parlamentu ČR nebo určitá kombinace Senátu a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Takto vzniknuvší Nejvyšší rada soudnictví by při účasti sice volených představitelů justice ze strany soudců, kteří však do svých soudcovských funkcí byli jmenováni prezidentem republiky, mohla čerpat svou demokratickou legitimitu právě skrze volenou nesoudcovskou část.

Závěr

Závěrem je třeba zdůraznit, že na jedné straně samotná přítomnost či absence Nejvyšší rady soudnictví v ústavním systému jednotlivých států ještě nemusí implikovat závěry o nedostatečném zajištění nezávislosti soudnictví či funkčnosti justice daného státu. Přítomnost Nejvyšší rady soudnictví nemusí být ani nutně garantem dobře fungující

⁶² Pracovní text k možné úpravě Nejvyšší rady soudnictví („NRS“) na úrovni Ústavy České republiky a s rámcovou představou jejího budoucího zákonného provedení, zpracovaný předsedy Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu ve spolupráci se Soudcovskou unií, duben 2016, s. 9–12.

a nezávislé justice, dokonce může vést při nevhodném složení a nastavení kompetencí k „zapouzdření justice“ v shora naznačeném smyslu. Ani toto konstatování by nás však **nemělo vést k předpojatému odmítnutí debat o Nejvyšší radě soudnictví** v České republice, neboť na druhé straně její absence, byť nemusí představovat strukturální nedostatek systému, má-li soudnictví k dispozici dostatečné garance vůči působení zejména moci výkonné, může v systému, který takové garance v náležitém rozsahu neobsahuje, znamenat v určitých případech ohrožení nezávislosti justice a obecně vede k nedostatečnému reflektování zájmů soudnictví z hlediska jeho dobré správy.

Pokusy o srovnání jednotlivých úprav nás vedou k dílčím závěrům o neexistenci univerzálně aplikovatelného modelu správy justice, potažmo nejvyšších rad soudnictví, ten totiž má reflektovat konkrétní strukturální nedostatky soudnictví v dané zemi. Teprve po jejich identifikaci lze uvažovat o **poslání takové rady a o přesném vymezení její působnosti, čemuž by pak měla odpovídat její struktura a způsob ustavení**. Současně je třeba zdůraznit, že podle našeho názoru není vyloučen ani odklon od chápání Nejvyšší rady soudnictví (zvláště typu Judicial Council Euro-model), který byl dosud převážně zastáván v České republice, k modelu s prvky soudní správy, ve kterém jsou pravomoci v rámci správy justice rozděleny.

Výše popsaný orgán typu Nejvyšší rady soudnictví podílející se na správě soudnictví s důležitými a reálnými kompetencemi především v oblasti personální a vzdělávací, svou povahou vyvažující další moci, by podle našeho názoru byl **vhodným aktérem k řešení** v tomto příspěvku **načrtnutých nedostatků české justice**, a tak přispěl ke zvyšování její funkčnosti.